

Trabajo Fin de Grado

Puesta en práctica del derecho de retirada de la Unión por parte de Reino Unido: nuevo estatus, negociación y Acuerdo de retirada.

Autor/es

Óscar Almorín Cervera

Director/es

Sergio Salinas Alcega

Facultad de Derecho

2020

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
II. NUEVO ESTATUS Y RUPTURA	5
1. El Brexit en perspectiva	5
2. Un nuevo estatus para el Reino Unido en la Unión Europea	7
2.1 Gobernanza económica	7
2.2 Competitividad	8
2.3 Soberanía	8
2.4 Prestaciones sociales	8
2.5 Naturaleza jurídica de la Decisión del Consejo Europeo	9
2.6 Observaciones legislativas	10
2.7 Cláusula condicional	12
3. Referéndum	12
III. NEGOCIACIÓN	14
1. El artículo 50	14
1.1 La notificación y el procedimiento de negociación	14
1.2 La revocación del artículo 50	16
1.3 Notificación oficial	17
2. Preparativos y contenido de la primera fase	19
2.1 Orientaciones del Consejo Europeo	19
2.2 Directrices de negociación y contenido del Acuerdo	20
3. Preparativos y contenido de la segunda fase	21
3.1 Orientaciones complementarias	24
3.2 Directrices de negociación complementarias	24
4. Fase interna de la negociación	25

4.1 El Plan Chequers	25
4.2 El proyecto de Acuerdo de retirada en Westminster	27
4.3 El paquete de Estrasburgo	28
4.4 Prórrogas del artículo 50	30
4.5 Prórroga de Westminster y último Acuerdo de retirada	31
IV. EL ACUERDO DE RETIRADA	35
1. Primera Parte: Disposiciones comunes	35
2. Segunda Parte: Derechos de los ciudadanos	36
3. Tercer Parte: Disposiciones sobre la separación	38
3.1 Bienes introducidos	
en el mercado y regímenes aduaneros en curso	38
3.2 Cuestiones pendientes	
en materia de IVA e impuestos especiales	38
3.3 Propiedad intelectual e indicaciones geográficas	39
3.4 Cooperación policial y judicial en curso en materia penal	
Y cooperación judicial en curso en materia civil	39
3.5 Procedimientos judiciales y administrativos de la Unión	40
4. Cuarta Parte: Separación	40
5. Quinta Parte: Disposiciones financieras	41
6. Sexta Parte: Disposiciones institucionales y finales	42
6.1 El Comité Mixto	42
6.2 El TJUE y el Acuerdo de retirada	42
6.3 Entrada en vigor	42
7. Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte	43
7.1 Los Acuerdos de Viernes Santo y la Zona de Viaje Común	43

7.2 La cuestión irlandesa en el Acuerdo de retirada	44
8. Otros Protocolos	44
8.1 Protocolo sobre las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre	44
8.2 Protocolo sobre Gibraltar	45
V. CONCLUSIONES	46
VI. BIBLIOGRAFÍA	48

I. INTRODUCCIÓN

El Brexit ha sido importante causa de grandes incertidumbres tanto en el seno de la Unión Europea como en Reino Unido. El Acuerdo de retirada es el instrumento concebido por el Tratado de Lisboa para canalizar la escisión de un Estado miembro de la Unión Europea, en respuesta a dichas incertidumbres. Su objetivo es el de proporcionar la mayor seguridad jurídica en el momento de conexión durante el período de transición que se dispone en el mismo, hasta que exista un Acuerdo sobre el marco de relaciones futuras entre ambas partes.

La primera parte del trabajo analiza las actuaciones previas que se desarrollaron en el seno del Consejo Europeo como respuesta a los inconvenientes que Reino Unido planteó respecto al proyecto europeo durante la crisis económica de 2008.

Seguidamente se analizará la puesta en práctica del derecho de retirada de conformidad con el art. 50 TUE y el proceso de negociación sobre el Acuerdo de retirada entre Reino Unido y la Unión.

Finalmente, se analizará el contenido del Acuerdo de retirada y sus implicaciones sobre el Derecho de la Unión y el ordenamiento jurídico de Reino Unido, centrándonos en los aspectos más relevantes del Acuerdo.

II. NUEVO ESTATUS Y RUPTURA

1. EL BREXIT EN PERSPECTIVA (1975 – 2016)

Ciertamente, en el Reino Unido el fantasma de la membresía en la UE era ya en 2016 un viejo conocido.

Su primera manifestación fue poco después de adherirse en el año 1973 cuando el Partido Laborista, liderado por Harrod Wilson, concurre a las elecciones generales de 1974 siendo parte de su programa la renegociación de la pertenencia a las entonces Comunidades Europeas y la posterior ratificación popular del acuerdo. Después de ganar las segundas elecciones, Harrod Wilson pudo formar un gobierno y convocar el referéndum en junio de 1975. A pesar del resultado el Partido Laborista siguió haciendo campaña a favor de la salida de la Comunidad Europea.

Su derrota en las elecciones generales de 1979 y la aplastante victoria de Margaret Thatcher en las de 1983 acabaron por frustrar los planes laboristas. Sin embargo, a pesar del acuerdo generalizado que existía entre las filas conservadoras sobre la pertenencia en las Comunidades, debemos recordar que Thatcher, absolutamente opuesta al proyecto federalista europeo, fue en ocasiones una piedra en el camino a una mayor integración de los Estados miembros a través de políticas comunitarias. Comenzó por su empeño en la rebaja de las aportaciones británicas al erario comunitario, declarándose vencedora después de la cumbre de Fontainebleu de 1984; siguió recelosa con los cambios que sobrevinieron al Acta Única Europea (el nacimiento del mercado interior, las cuatro libertades, la política de cohesión social, entre otras) y rotundamente en contra del proyecto de moneda común que se avistaba tras el Tratado de Maastricht. Finalmente, acabó demonizando a Bruselas como centro de poder de un incipiente supraestado que no se debía consentir.

Después de una carrera de once años como Primera Ministra y un arrastrado desgaste político, decide tirar la toalla y es sustituida por un miembro de su partido, John Major, quien rechazará la adhesión al Acuerdo Schengen de 1995.

Las elecciones generales de 1997 renovaron finalmente el mandato conservador que se sostuvo desde 1979. Como Primer Ministro, Tony Blair tomó un camino divergente al de sus antecesores en relación a la UE y se mostró ampliamente convencido del proyecto. El Partido Laborista ha cambiado de tercio pasando de la oposición (1975) al refuerzo. Blair

fue uno de los grandes defensores de la polémica ampliación de la Unión hacia los países del Este. Después de la culminación de dicho proceso con la adhesión de Bulgaria y Rumanía en 2007, el nuevo mapa de la Unión sumaba doce nuevos Estados y la oferta laboral de Reino Unido se abría a trabajadores venidos del Este. Acicalado por la profunda crisis económica que arrancaba en 2008 y por las reformas que sobrevinieron en la UE para combatir el hundimiento de la economía, el latente malestar con Bruselas hacía resurgir el discurso antieuropeo en el Reino Unido.

En 2010 David Cameron sustituirá a Gordon Brown, sucesor de Blair, a la cabeza del gobierno. En 2013, probablemente influenciado por el avance del populismo euroescéptico, emprende el camino hacia una renovación del marco de relaciones con la UE. Entonces, un partido marginal como UKIP, gran instigador del Brexit, ganaba terreno hasta proclamarse vencedor en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 siendo el partido británico más votado. Cameron decide atajar el problema de raíz concurriendo a las elecciones generales de 2015 con la promesa de un nuevo estatus comunitario y la celebración de un referéndum sobre la pertenencia a la Unión. Su victoria inició la marcha hacia un resultado casi inesperado.

En una carta remitida a Donald Tusk, entonces presidente del Consejo Europeo, el 15 de noviembre de 2015, Cameron sienta las bases de la negociación.¹

En primer lugar, considerando la particularidad de su moneda propia, propone reformas en el ámbito de la **gobernanza económica**. Reclama mayor influencia en los asuntos que se refieren a la Eurozona buscando una garantía de participación en todas aquellas cuestiones del Eurogrupo que puedan afectar directa o indirectamente a Reino Unido.

Continúa proponiendo un profundo recorte en la regulación del mercado europeo. Busca además un mayor compromiso de la Unión en el la libertad de circulación de capitales, bienes y servicios como fórmula de refuerzo en materia de **competitividad**.

Seguidamente discute uno de los quebraderos de cabeza más recurrentes en la relación del Reino Unido con la UE, la **soberanía**. Tres peticiones se formularon en este sentido:

¹ Carta del Primer Ministro británico David Cameron al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 10 de noviembre de 2015:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (Consultado a 30/06/2020).

la primera es que Reino Unido abandonaría el proceso de integración europeo; la segunda es la constitución de un derecho de veto de los parlamentos nacionales sobre las propuestas legislativas comunitarias; finalmente, trata de reconstruir el principio de subsidiariedad primando el derecho nacional sobre el comunitario en todo lo posible.

Por último, bajo el epígrafe **inmigración**, resalta el habitual malestar británico con ciertos aspectos de la libertad de circulación. Su objetivo es crear un instrumento que permita a Reino Unido restringir o evadir la legislación comunitaria en materia de libre circulación, especialmente de trabajadores. Ciertamente este apartado responde al desilusionante resultado de la ampliación de la Unión desde el ideario británico y al discurso insolidario en lo que respecta a los derechos que el acervo comunitario ha constituido en materia de prestaciones sociales.

Esta ambiciosa propuesta fue examinada con detenimiento y finalmente negociada en el seno del Consejo Europeo celebrado en febrero de 2016.

2. UN NUEVO ESTATUS PARA EL REINO UNIDO EN LA UNIÓN EUROPEA

Del Anexo I de las Conclusiones del mencionado Consejo Europeo se extrae la **Decisión relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea**.²

2.1 Gobernanza económica

Se otorga una cláusula de voluntariedad para los Estados miembros cuya moneda no es el euro de las medidas destinadas a profundizar en la unión económica y monetaria, facilitando *«la coexistencia entre diferentes perspectivas dentro de un marco institucional único que garantice la coherencia, el funcionamiento efectivo de los mecanismos de la Unión y la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados»*.

Aparece la prohibición de discriminación en razón de la moneda oficial de cada Estado.

Se suprime la autoridad del Banco Central Europeo y otras instituciones comunitarias con funciones conexas sobre las entidades de crédito situadas en Estados miembro con

² Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016.

[EUCO 1/16].

moneda propia, y se reserva la competencia de intervención y supervisión sobre las entidades y mercados financieros de Estados miembros cuya moneda no es el euro a sus autoridades propias.

2.2 Competitividad

Se adquiere el compromiso de *«reducir las cargas administrativas y los costes de cumplimiento que recaen en los agentes económicos (...) y derogar legislación innecesaria»*.

2.3 Soberanía

«Se reconoce que el Reino Unido, habida cuenta de su situación específica conforme a los Tratos, no se ha comprometido a una mayor integración política en el seno de la Unión Europea».

Respecto a la subsidiaridad del DUE frente al Derecho nacional, se recalca que dicho principio *«consiste en garantizar que las decisiones se tomen en el nivel más cercano posible al ciudadano»*. Frente al incumplimiento del principio, se dota a los Estados de un instrumento para suspender la tramitación de un proyecto de acto legislativo al que se opongan determinado número de parlamentos nacionales, quedando a la espera de su debate en el Consejo.

2.4 Prestaciones sociales y libre circulación

Como respuesta al reto planteado por el Reino Unido, el Consejo Europeo decide reforzar la cooperación administrativa entre los Estados miembros y la Comisión. El objetivo es hacer frente a los abusos de derecho y fraudes que se cometen en el ejercicio de la libre circulación de personas, específicamente al respecto de las prestaciones sociales. Además, y en respuesta a la preocupación británica sobre los desafíos surgidos después de la ampliación, se considera el añadido de *«medidas transitorias adecuadas (...) en las Actas de Adhesión [futuras] acordadas por todos los Estados miembros»*.

2.5 Naturaleza jurídica de la Decisión del Consejo Europeo³

Obviamente no estamos ante un acto de Derecho comunitario. En primer lugar, y pese a las posteriores observaciones al respecto, no asistimos a la reforma de los Tratados de conformidad con el art. 48 TUE, ni ante una Decisión institucional de la Unión en el sentido del art. 288 TFUE.

En segundo lugar, se antoja complejo acomodar esta Decisión en el marco de un mero acuerdo político o un acuerdo internacional no normativo. Aunque su estructura se asemeja a este tipo de textos quasijurídicos por su falta de articulado o la omisión de su carácter jurídicamente vinculante, puede inferirse que existe una voluntad de los autores sobre su eficacia jurídica y además existe una clara referencia a dicha eficacia. Primeramente, el Reino Unido se sentó a la mesa sobre la base de las peticiones que Cameron había formulado en la precitada Carta de 15 de noviembre de 2015 a Donald Tusk.⁴ Allí se dijo que se buscaba «*an agreement that would, of course, need to be **legally-binding and irreversible** (...) and where necessary have force in the Treaties*». Seguidamente, el propio Donald Tusk expresó: «*La mayor parte del contenido de la propuesta adopta la forma de una **Decisión vinculante** de los Jefes de Estado o de Gobierno*». ⁵ Y finalmente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero⁶ disponen en el primer apartado I.3.iii que *la Decisión es jurídicamente vinculante*.

Si es vinculante, entonces no se trata de un acuerdo no normativo. Sólo queda considerarlo un Tratado internacional de conformidad con la Convención de Viena. Recordemos que conforme al art. 2.1 de la Convención un tratado se define como «*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados (...) ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*». La Decisión encaja en estos términos. Se llegó a un acuerdo

³ Para mayor abundamiento:

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J, “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, en *Actualidad jurídica* Uría Menéndez, nº 43, 2016, p.7.

⁴ *Vid supra*, nota 1.

⁵ Carta del Presidente Donald Tusk a los miembros del Consejo Europeo, de 2 de febrero de 2016:

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/02/letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/pdf> (Consultado a 30/06/2020).

⁶ *Vid supra*, nota 2. [EUCO 1/16]

por escrito entre Estados, considerando que el Consejo Europeo es el depositario de la representación intergubernamental en la Unión.

Para finalizar conviene añadir que Reino Unido registró el texto en las Naciones Unidas, de conformidad a lo dispuesto en el art. 102 de la Carta, lo que refuerza la idea de que la naturaleza jurídica de la Decesión es la de tratado internacional.

2.6 Observaciones legislativas

Las concesiones otorgadas al Reino Unido son evidentes.

En el Derecho derivado se incide especialmente sobre el Reglamento (UE) 492/2011 relativo a la libre circulación de trabajadores.⁷ En respuesta al freno de emergencia planteado por Cameron ante la llegada de trabajadores procedentes de otros Estados miembros, se propone la constitución de un *«mecanismo de alerta y garantía que responda a situaciones de flujos de entrada de trabajadores procedentes de otros Estados miembros de una magnitud excepcional durante un periodo prolongado, e incluso se reconoce también como resultado de políticas del pasado a raíz de ampliaciones anteriores de la UE»*.

A pesar de que el Consejo Europeo incide en el mismo documento sobre la compatibilidad de estas concesiones con los Tratados, lo cierto es que a la luz del art. 45.3 del TFUE la introducción de este instrumento exorbita las razones sobre las que se pueden establecer limitaciones al derecho a la libre circulación de trabajadores, a saber: de orden público, seguridad y salud pública.⁸ La inclusión de este mecanismo supone la supeditación del pleno ejercicio del derecho a la libertad de circulación de trabajadores a las coyunturas

⁷ Reglamento (UE) 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

[DO L 141 de 27.5.2011, p. 1]

⁸ Conviene recordar que orden público, seguridad y salud pública son a día de hoy conceptos jurídicos indeterminados ya que el acervo comunitario carece de una definición legal de los mismos. Esta falta de definición legal convierte de alguna forma a estas tres razones para limitar el derecho a la libre circulación de trabajadores en apreciaciones internas de los Estados miembros que se supeditan a una posterior revisión del TJUE. No obstante, esto no significa que todo encaje dentro de estos tres conceptos.

económicas de cada Estado miembro. Conviene recordar que la Directiva 2004/38/CE ⁹ ya contenía en su momento la prohibición de alegar razones de orden público, seguridad y salud pública con fines económicos (art. 27.1); por lo tanto, no es descabellado afirmar que el carácter de esta concesión trasciende más allá del Derecho derivado, afectando directamente al TFUE.¹⁰

Además, se proponen reformas sobre el Reglamento (CE) 883/2004 relativo a la coordinación de los sistemas de seguridad social¹¹ que se refieren a la exportación de prestaciones.

En el derecho primario se hace una observación al respecto de futuras ampliaciones de la unión consistentes en la adopción de medidas transitorias con respecto a la libre circulación de personas que se deberán consignar en las Actas de adhesión.

No obstante, ya hemos constatado antes que algunas de estas concesiones inciden directamente sobre el Derecho primario. Además de la afección sobre el art. 45.3 TFUE, hay que subrayar que en este nuevo estatus para Reino Unido los británicos no asumirían los avances que se suscriban dentro del proceso de integración europeo. Esto supone sin duda una clara divergencia respecto al espíritu de los Tratados y del propio proyecto común que busca «*una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa*» (art. 1 TUE).

⁹ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) 1612/68 (...).

[DO L 158 de 30.4.2004, p. 77]

¹⁰ Para una mayor profundización en el tema:

MARTÍN MARTÍNEZ, M.M, “Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una reevaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE” en *Revista de Derecho comunitario europeo*, nº49, 2014, p. 767.

¹¹ Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

[DO L 166 de 30.4.2004, p. 1]

2.7 Cláusula condicional

La generosidad mostrada llama la atención. Evidentemente las concesiones respondían a una nueva amenaza que comprometía el futuro de la Unión. En un momento en que el proceso de recuperación económica distaba de haberse culminado después del hundimiento de 2008 y ante el reto de la crisis migratoria, lo menos recomendable era enfrentarse a la desconexión de uno de los Estados miembros económicamente más relevantes.

Todo se negoció a cambio del compromiso explícito **del Gobierno** de Reino Unido de no marcharse de la Unión. De hecho, se introdujo en las Conclusiones una salvaguarda que disponía la efectividad del nuevo régimen jurídico para Reino Unido *«el día que el Gobierno (...) informe (...) que ha decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea»*. En Bruselas no se fiaban. Estaban dispuestos a ofrecer a Reino Unido el suculento plato de la Europa a la carta, pero sólo a cambio de la confirmación de su membresía.

Es en definitiva un nuevo estatus condicionado a una garantía de permanencia en la UE.

3. REFERÉNDUM

A pesar de las concesiones, Cameron finalmente convoca el referéndum. La fecha elegida: 23 de junio de 2016. El resultado es por todos conocido: 51,9 % de los votos *leave* y 49.1% *remain*.¹²

Al día siguiente David Cameron anuncia su dimisión frente al 10 de Downing Street:¹³

*«I will do everything I can as Prime Minister to steady the ship **over the coming weeks and months**, but I do not think it would be right for me to try to be the captain that steers our country to its next destination.*

¹² Para mayor detalle consulte los canales de información de la Comisión Electoral del Reino Unido: <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/results-and-turnout-eu-referendum> (Consultado a 30/06/2020).

¹³ Discurso del Primer Ministro David Cameron frente al 10 de Downing St de 24 de junio de 2016: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016> (Consultado a 30/06/2020).

(...) A negotiation with the European Union will need to begin under a new Prime Minister, and I think it is right that this new Prime Minister takes the decision about when to trigger Article 50 and start the formal and legal process of leaving the EU».

La ruptura comenzaría estancada. Haría falta un nuevo Primer Ministro en Reino Unido para el inicio formal de las negociaciones con la UE. La celebración del plebiscito y su desgraciado resultado no son suficientes por sí solos a este respecto. Es necesario notificar la intención de salida a través de los canales oficiales, adecuándose al art. 50 del TUE, y David Cameron ya había anunciado que no era su labor hacerlo.

Theresa May será la nueva capitana del barco. El 13 de julio será nombrada Primera Ministra.

III. NEGOCIACIÓN

1. EL ARTÍCULO 50 TUE

El art. 50 TUE fue introducido por primera vez en el acervo comunitario en el Tratado de Lisboa.¹⁴ Ello no significa que en el marco de los anteriores tratados constitutivos un Estado miembro no pudiese escindirse de la Unión. Era posible, de conformidad con las reglas pactadas en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969. Aunque conviene destacar que no dejó de ser controvertido.

Hubo quienes consideraron que, a pesar del silencio de los Tratados, podía inferirse de su naturaleza que existía un derecho de retirada; esto, en conexión con el art. 56.1 de la Convención hubiesen constituido dicho derecho. En suma, unas normas emanadas de la Convención de Viena al respecto de aquellos tratados que no contienen disposiciones sobre su terminación y la inferencia de que los tratados constitutivos al no negar la retirada: la permiten.

También apareció la postura contraria, entendiendo que, de la propia naturaleza de los Tratados, que nacen sobre la base de un proyecto de integración irreversible, no pueden renunciarse y por ello no existe el derecho a retirarse. Se apoyaban igualmente sobre el art. 56.1 de la Convención para negar la vertiente opuesta: si no podemos inferir que de la propia naturaleza de los Tratados existe un derecho de retirada: no existe tal derecho.

Otros abogaron por circunscribir la cuestión al art. 62 de la Convención. De esta forma, existiría el derecho de retirada ante un cambio fundamental de las circunstancias sobre las que se pactó el tratado en cuestión.

Quede lo anterior para el recuerdo, pues como sabemos en Lisboa se inscribió en el propio Derecho comunitario y en éste debemos focalizar ahora nuestra atención.

1.1. La notificación y el procedimiento de negociación

El apartado segundo del art. 50 introduce el proceso: *«El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo»*. Una vez formalmente notificada

¹⁴ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

[DO C 306 de 17.12.2007]

dicha intención, *«la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de relaciones futuras con la Unión».*

Al respecto de esta cuestión cabe destacar que Reino Unido trató de rebasar el contenido del Acuerdo de retirada que dispone el art. 50, buscando un tratado que englobase los términos de la salida y también el marco de relaciones futuras.

Posteriormente se deriva la fórmula de negociación al art. 218.3 del TFUE.

Dicho precepto se incardina bajo la rúbrica: **Acuerdos internacionales**. Su apartado tercero autoriza a la Comisión a presentar recomendaciones al Consejo, *«que adoptará una decisión por la que autorice la apertura de negociaciones y se designe (...) al negociador (...) de la Unión».*

Concluidas las negociaciones y previa aprobación del Parlamento Europeo, *«el Consejo celebrará [el Acuerdo] en nombre de la Unión por mayoría cualificada»* (art. 50.2 TUE). Dicha mayoría se establece en el art. 238.3.b TFUE en *«un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados».* (ex art. 50.4 TUE). Conviene destacar que, naturalmente, el Tratado parte siempre de la perspectiva de la Unión en lo que respecta al proceso de negociación y aprobación del Acuerdo. Sin embargo, no debemos olvidar que la ratificación del mismo depende de ambas partes y no sólo de las instituciones comunitarias. La aprobación el Acuerdo por parte de la Unión no supone la aceptación del mismo por parte del Estado que se retira, ni siquiera cuando su equipo negociador pueda darse por satisfecho. Existen numerosos factores determinantes, como se ha comprobado en el único precedente de escisión, que pueden frustrar la celebración final del Acuerdo; principalmente políticos.

En lo que respecta al Acuerdo, el art. 50.3 TUE dispone que los *«Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo».*

Dos años son el plazo dado por los Tratados para la conclusión de las negociaciones, salvo prórroga de común acuerdo entre todos los Estados miembros y el Estado saliente.

Llama poderosamente la atención la absoluta falta de tiempo que dispone el art. 50 para romper, como es en el caso de Reino Unido, con una relación que ha sido construida a lo largo de más de cuatro décadas. Habida cuenta del volumen legislativo de la Unión y las implicaciones administrativas y políticas que tiene sobre todos sus Estados miembros, dos años es, como se ha demostrado, un plazo imposible. Esto, sumado a la “amenaza” de salida abrupta si no se alcanza un Acuerdo antes de dicho plazo y la necesidad de unanimidad del Consejo Europeo para una posible prórroga, hace sospechar que son piedras en el camino, quizás destinadas a obstaculizar la salida del Estado en retirada o disuadir el deseo de escisión.

1.2. La revocación del art. 50

Finalmente, el art. 50.5 abre la puerta de la esperanza y dicta: *«Si el Estado miembro **que se ha retirado de la Unión** solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49»*, que regula el procedimiento de admisión de un nuevo Estado miembro.

Es importante advertir que este último apartado se refiere al Estado que habiendo sido miembro ya se ha retirado de la Unión y cuya voluntad es volver a su seno. Sin embargo, nada se estipula al respecto del Estado que decide permanecer en la Unión una vez notificada su intención de marcharse, pero antes de la finalización de las negociaciones o de la celebración del Acuerdo de retirada. En otras palabras, no se especifica la posibilidad de revocar el art. 50 por parte del Estado miembro que lo ha invocado.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta última incógnita a raíz de una cuestión prejudicial sobre la interpretación de los Tratados formulada por la *Court of Session* en Escocia. El TJUE falló a favor de la revocación, lo que introdujo nuevos elementos normativos sobre el art. 50, completándolo en lo que se refiere a la posibilidad de revocarlo:

*«El artículo 50 TUE debe interpretarse en el sentido de que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre el Estado miembro de que se trate y la Unión o, a falta de tal acuerdo, **mientras no haya expirado el plazo de dos años** previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a este apartado, permite que un Estado miembro que haya notificado al Consejo Europeo, conforme a*

*dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión revoque unilateralmente, **de manera unívoca e incondicional**, tal notificación mediante escrito dirigido al Consejo Europeo, una vez adoptada la decisión de revocación de conformidad con sus normas constitucionales. Esta revocación tiene por objeto confirmar la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro y pone fin al procedimiento de retirada».*¹⁵

Es decir, el Estado en retirada conserva el derecho de revocar el art. 50 hasta la finalización del plazo de dos años o el nuevo plazo de prórroga, siempre considerando que dicha revocación supone la confirmación de la membresía en la Unión.

Si bien el Tribunal no dicta explícitamente que la revocación suponga la imposibilidad de volver a activar el proceso de retirada conforme al art. 50, está claro que esa última coletilla («revocación [que] tiene por objeto confirmar la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión») responde a las inquietudes que tanto el Consejo como la Comisión mostraron en el litigio. Temían, como destaca el Tribunal, «que el Estado miembro en cuestión podría utilizar su derecho de revocación poco antes de que expirase el plazo previsto (...) y notificar una nueva intención de retirada inmediatamente después del vencimiento de ese plazo, iniciando así un nuevo período de negociación de dos años».¹⁶

Aunque como sabemos ahora el proceso de retirada de Reino Unido nunca fue revocado, esta sentencia sirve para ilustrar la interpretación dada por el TJUE sobre el art. 50 y extender el marco conceptual del mismo.

1.3. Notificación oficial

El 2 de octubre de 2016 May anuncia, en una conferencia del Partido Conservador, que activará el proceso del art. 50 notificando formalmente la intención de Reino Unido de abandonar la Unión antes de marzo del año siguiente. Poco sabía entonces la Primera Ministra que acabaría en una trifulca judicial respecto a la prerrogativa de la Corona que pretendía arrogarse para ejecutar la notificación. No obstante, y pese a que el Tribunal Supremo reconoce que dicha prerrogativa existe y que, por lo tanto, la notificación debe

¹⁵ Sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2018, Wightnam y otros, C-621/18.
[ECLI:EU:C:2018:299]

¹⁶ Apartado 40 de la citada sentencia.

supeditarse a la previa aprobación del Parlamento;¹⁷ finalmente *The European Union (Notification of Withdrawal) Bill* fue aprobado en Westminster por 494 votos a favor y 122 en contra.¹⁸ El resultado demuestra una verdadera intención política de adherirse al resultado arrojado por el referéndum, incluso por parte de algunos parlamentarios, no pocos, con una vocación claramente europeísta.

El 29 de marzo de 2017 Theresa May escribe al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, para notificar la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea conforme al art. 50 TUE.¹⁹

Al margen del resto de aportaciones, en dicha carta se dejaba clara la postura británica al respecto del contenido de la negociación. Hasta en cuatro ocasiones repetirá May que lo más adecuado para ambas partes sería negociar el Acuerdo de relaciones futuras junto al Acuerdo de retirada, postura absolutamente opuesta al art. 50 TUE y a la propia posición de la Unión.

Seguidamente propone una batería de principios rectores de la negociación, corolario de las preocupaciones más profundas del Reino Unido en los primeros instantes del divorcio. En primer lugar se referirá al mercado europeo y sus cuatro libertades, dictando: «*we understand and respect your position that the four freedoms of the single market are indivisible and **there can be no “cherry picking”***». Su siguiente preocupación son los ciudadanos, añadiendo: «*There are (...) many citizens of the remaining member states living in the United Kingdom, and UK citizens living elsewhere in the European Union, and **we should aim to strike an early agreement about their rights***». Avanzará la primera propuesta sobre el período de transición: «*In order to avoid any Cliff-edge as we move from our current relationship to our future partnership, people and businesses in both the*

¹⁷ Judgment R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union, 03/11/2016.

[2016] EWHC 2768 (Admin).

Judgment R (on the application of Miller and another respondents) -v- Secretary for Exiting the European Union (Appellant), 24/01/2017.

[2017] UKSC 5, on appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin).

¹⁸ Hansard de 8 de febrero de 2017, Division 161.

¹⁹ Carta de la Primera Ministra Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 27 de marzo de 2017:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (Consultado a 30/06/2020).

*UK and the EU would benefit from **implementation periods to adjust in a smooth and orderly way to new arrangements***». Recalcará, al respecto de la relación que guardan Reino Unido y la República de Irlanda: «(...) *we must pay attention to the UK's unique relationship with the Republic of Ireland and the importance of the **peace process in Northern Ireland***».

2. PREPARATIVOS Y CONTENIDOS DE LA PRIMERA FASE

2.1 Orientaciones del Consejo Europeo

El 29 de abril de 2017 el Consejo Europeo celebra su primera reunión extraordinaria sin el Reino Unido. Fruto del encuentro se presentan las primeras Orientaciones de cara a la negociación que está por empezar.²⁰ Estas Orientaciones servirán de esquema principal del proceso negociador. De su contenido nos interesa saber que:

Preocupa sobre todo la inseguridad jurídica. El objetivo del Consejo Europeo es el de «*actuar siguiendo un planteamiento progresivo que dé prioridad a **una retirada ordenada***». En definitiva, evitar a toda costa una ruptura abrupta con el Reino Unido a través del deseado Acuerdo de retirada.

De forma esquemática, los principios rectores de la negociación serán:

A) Preservar la integridad del mercado único excluye la opción de una participación por sectores.

Reino Unido no puede optar a la libre circulación de bienes, capitales y servicios sino suscribe también la libertad de circulación de personas.

B) Nada está acordado hasta que todo esté acordado.

Esto significa que el Acuerdo de retirada es una pieza indivisible. Supone la prohibición de fragmentar el objeto de la negociación en pequeños acuerdos sectoriales que, en conjunto, compondrían el propio Acuerdo.

²⁰ Orientaciones del Consejo Europeo, de 29 de abril de 2017.

[EUCO XT 20004/17]

C) Cláusula de bloque.

Se añade una cláusula de bloque a fin de que la Unión mantenga su unidad. Se llama a una actuación de forma concertada como respuesta a una posible estrategia británica que consista en negociar por separado.²¹

La negociación se dividirá en dos fases.

A) Primera fase:

Se destinará la primera fase de la negociación a «*proporcionar la mayor claridad y seguridad jurídica posibles a los ciudadanos, las empresas, las partes interesadas y los socios internacionales (...)»*, además de «*desvincular al Reino Unido de la Unión*».

B) Segunda fase:

A pesar de la negativa de la Unión a negociar sobre el marco de relaciones futuras con el Reino Unido, se destinará la segunda fase a definir una idea preliminar de dicho marco relacional. No obstante, queda condicionada la apertura de la segunda fase a un avance suficiente en la primera.

Se esbozan también las primeras líneas del contenido del Acuerdo, aunque serán las Directrices de negociación las que aclaren más las cosas en este sentido.

2.2 Directrices de negociación y contenido del Acuerdo

El 3 de mayo de 2017 la Comisión elabora el boceto de autorización para que ella misma entable las negociaciones con el Reino Unido.²² El 22 de ese mismo mes, en el seno del Consejo de Asuntos Generales, se autoriza la apertura de las negociaciones siendo nombrada la Comisión negociadora de la Unión.²³ Se anexan a la decisión las directrices

²¹ Apartado 1, párrafo segundo del documento citado: *Con el fin de no socavar la posición de la Unión, no habrá negociaciones por separado entre Estados miembros individuales y el Reino Unido sobre asuntos relativos a su retirada.*

²² Recomendación de Decisión del Consejo de 3 de mayo de 2017.

[COM(2017) 218final]

de negociación que deben guiar a la Comisión durante la primera fase de conversaciones.²⁴

Estas directrices se focalizan en materias concretas, y será el esquema al que se deberá adaptar el equipo negociador de la Comisión durante las conversaciones con Reino Unido.

A) Derechos de los ciudadanos

Se dispone como primera prioridad de las negociaciones la salvaguarda del estatuto de ciudadanía y los derechos derivados del acervo comunitario en la fecha de retirada. *«Esos derechos deben protegerse como derechos adquiridos, directamente exigibles, durante toda la vida de los interesados».*

El acuerdo, en este sentido, deberá definir las personas que quedarán cubiertas por este nuevo estatuto aplicable a nacionales de Reino Unido que adquirieron una serie de derechos (por ejemplo, el de residencia) en la Unión, así como ciudadanos europeos en Reino Unido que se encuentran en la misma tesitura.

La Comisión tratará de incardinar el ámbito de aplicación personal con el de la Directiva 2004/38²⁵ y el Reglamento 883/2004,²⁶ (arts. 3 y 2, respectivamente).

Se persigue blindar los derechos de no discriminación (art. 18 TFUE), residencia y libre circulación (art. 21), también de trabajadores (art. 45, además de los derechos establecidos en el Reglamento 492/2011)²⁷, libertad de establecimiento (art. 49) y los derechos de totalización y exportación de pensiones (Reglamento 883/2004).

²³ Decisión del Consejo de 22 de mayo de 2017 por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido (...) relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea.

[XT21016/17]

²⁴ Anexo: Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido (...) en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea.

[XT21016/17 – ADD1 REV2]

²⁵ *Vid supra*: nota 9.

²⁶ *Vid supra*: nota 11.

²⁷ *Vid supra*: nota 7.

B) Irlanda del Norte

La Unión se compromete *con la paz, la estabilidad y la reconciliación en la isla de Irlanda*. El acuerdo no podrá eludir los compromisos adoptados en el Acuerdo de Viernes de Santo. Se buscará especialmente *«evitar el establecimiento de una frontera física en la isla de Irlanda, respetando al mismo tiempo la integridad del ordenamiento jurídico de la Unión»*.

Este será uno de los mayores retos durante la negociación. Ante el previsible rechazo por parte del Reino Unido a la participación en el mercado interior y la Unión aduanera, respetar el Acuerdo de Viernes Santo podría socavar la integración del mercado europeo y abrir una fisura entre un Estado tercero y la frontera exterior común.

C) Liquidación financiera

La Comisión tiene que buscar un punto de encuentro con el Reino Unido en la cuestión económica, que incluye las cuestiones resultantes del Marco Financiero Plurianual (MFP) así como de las instituciones de crédito: Banco Central Europeo (BCE) y Banco Europeo de Inversiones (BEI); y el Fondo Europeo de Desarrollo (FED). En otras palabras, hay que ponerse de acuerdo con la factura de salida, que incluye la obligación del Reino Unido de satisfacer todas las obligaciones contraídas como miembro antes de su retirada, el abono de las cantidades correspondientes al capital suscrito por Reino Unido en las instituciones de crédito, la participación británica en fondos de la Unión, así como el sufragio de los costes derivados del proceso de retirada, como por ejemplo la reubicación de las agencias y organismos de la Unión sitos en suelo británico.

El acuerdo deberá contener la fórmula de cálculo y el calendario de pagos.

D) Productos introducidos en el mercado y finalización de procedimientos en curso

El acuerdo tendrá que garantizar la continuidad legal en el mercado, hasta el consumidor final, de un producto introducido en el Reino Unido desde la Unión y viceversa antes de la fecha de retirada.

Sobre asuntos relativos a la cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal; cooperación administrativa, policial y judicial; se dicta que tales procedimientos se sigan rigiendo, hasta su conclusión, por el Derecho de la Unión.

Finalmente, sobre el TJUE se dispone su competencia sobre aquellos procedimientos pendientes en la fecha de retirada en los que esté involucrado Reino Unido, incluidas cuestiones prejudiciales y e incoación de nuevos procedimientos judiciales por hechos sucedidos antes de la fecha de retirada.

E) Gobernanza del Acuerdo

El interés de la Comisión estará en crear los mecanismos de resolución de controversias adecuados para el efectivo cumplimiento del Acuerdo, siempre respetando la autonomía y el Derecho de la Unión, especialmente la competencia del TJUE.

Cabe destacar que el Reino Unido tuvo desde el principio una gran reticencia a acudir al TJUE para la resolución de conflictos derivados del Acuerdo de retirada. Recordemos que en el Libro Blanco que publicó el Gobierno británico el 2 de febrero de 2017,²⁸ conteniendo la estrategia de cara la negociación, se explicitaba: «*We Will bring an end to the jurisdiction of the CJEU in the UK*».²⁹ Prefieren otro tipo de mecanismos de resolución de conflictos

3. PREPARATIVOS Y CONTENIDOS DE LA SEGUNDA FASE

Los avances conseguidos durante la primera fase de la negociación se llevaron a un informe conjunto de ambos equipos negociadores.³⁰

²⁸ Brexit White Paper: *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, de 2 de febrero de 2017:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Print.pdf (Consultado a 30/06/2020).

²⁹ Apartado 2.3 del precitado Brexit White Paper.

³⁰ Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TUE on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, de 8 de diciembre de 2017.

[TF50 (2017) 19 – Commission to EU27]

El 8 de diciembre de 2017 la Comisión comunica al Consejo Europeo que existen suficientes avances en la primera fase con el fin de iniciar la apertura de la segunda.³¹

3.1 Orientaciones complementarias

Dichos avances traerán unas nuevas orientaciones del Consejo Europeo de cara al inicio de la segunda fase de la negociación.³²

En ella se dispone la apertura de negociaciones al respecto del marco de relaciones futuras, que deberá concluir con la adhesión de una declaración política al Acuerdo de retirada. El avance en las negociaciones se supedita al mantenimiento de los compromisos contraídos por las partes durante la primera fase. Además, se toma nota de la propuesta británica en relación a un periodo de transición de dos años.

Cabe destacar que las Orientaciones anteriores siguen vigentes junto con estas últimas.

3.2 Directrices de negociación complementarias

Nuevamente, la Comisión elabora una Recomendación al Consejo³³ y el Consejo de Asuntos Generales aprueba a finales de enero de 2018 las directrices complementarias para la segunda fase.³⁴

A) Acuerdo de retirada

Se ordena la ejecución del primer boceto del acuerdo de retirada para plasmar el resultado de las negociaciones de la primera fase. En consonancia, se conmina al equipo negociador

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo (Artículo 50) sobre la evolución de las negociaciones con el Reino Unido con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, de 8 de diciembre de 2017. [COM(2017) 784 final]

³² Orientaciones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2017. [EUCO XT 20011/11]

³³ Recomendación de DECISIÓN DEL CONSEJO por la que se complementa la Decisión del Consejo de 22 de mayo de 2017 (...). (20 de diciembre de 2017). [COM(2017) 830 final]

³⁴ Anexo: Directrices complementarias para la negociación de un acuerdo con el Reino Unido (...) en el que establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea. (29 de enero de 2018). [XT 21004/18 – ADD1 REV 2]

de la Comisión a concluir las conversaciones sobre aquellas materias abordadas en la primera fase que todavía están inacabadas.

B) Irlanda del Norte

La cuestión irlandesa fue desde un principio un quebradero de cabeza. Existían dos temores: modificar el actual *statu quo* supone un riesgo para la paz y la estabilidad en territorio hace pocas décadas conflictivo y el temor de la Unión a crear una fisura en el mercado interior y la Unión aduanera.

A la luz de la complejidad que entraña la cuestión, el Consejo opta por separar la cuestión en un capítulo de negociación distinto durante la segunda fase.

C) Disposiciones transitorias

Se establece que las disposiciones transitorias que contenga el Acuerdo de retirada deberán abarcar la totalidad del acervo comunitario. Se mantendrá el efecto directo y la primacía del ordenamiento jurídico de la Unión.

4. FASE INTERNA DE LA NEGOCIACIÓN

4.1 El Plan Chequers

El 28 de febrero de 2018 se publicó el primer proyecto de Acuerdo de retirada.³⁵ El 19 de marzo habrá un segundo boceto, incluyendo los acuerdos legales alcanzados al respecto del periodo de transición, los acuerdos pendientes sobre derechos de los ciudadanos, provisiones financieras y una cantidad significativa de nuevo articulado.³⁶

Ante la evidencia de que este último boceto, como Acuerdo no sería aprobado por el Parlamento, principalmente por la cuestión irlandesa, el Gobierno británico adoptó su posición para futuras negociaciones con la Unión sobre el Acuerdo de retirada. Dicha

³⁵ Draft Withdrawal Agreement (...).

[TF50 (2018)33 – Commission to EU 27]

³⁶ Draft Withdrawal Agreement (...).

[TF50 (2018)35 – Commission to EU 27]

posición se denominó Plan Chequers y fue publicado con el formato de White Paper el 12 de julio de 2018.³⁷

El Plan Chequers orbitaba sobre estas cuestiones clave:

- i) El compromiso del Gobierno de abandonar la Unión el día 29 de marzo de 2019, de conformidad con la fecha de dos años establecida en el art. 50 TUE.
- ii) Acabar con la libertad de circulación y tomar de nuevo el control de sus fronteras.
- iii) Suprimir las aportaciones de dinero anuales a la Unión.
- iv) Buscar, para el nuevo marco de relaciones futuras, un acuerdo comercial que les permita además tener acuerdos con el resto del mundo.
- v) El establecimiento de un área de libre comercio guiado por normas comunes para productos industriales y agrícolas que sea beneficiosa para el mercado laboral.
- vi) El compromiso del Gobierno de mantener elevados estándares de calidad en el consumo, el empleo y el medioambiente.
- vii) Constituir un veto parlamentario para todas las nuevas normas emanadas de la Unión.
- viii) Abandonar la Política Agrícola Común y la Política Pesquera Común.
- ix) Restaurar la soberanía de la jurisdicción británica acabando con la competencia del TJUE en Reino Unido.
- x) Impedir una frontera física entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, o entre Irlanda del Norte y el Reino Unido.
- xi) Continuar con una cooperación estrecha en materia de seguridad.
- xii) Buscar una política exterior y de defensa independiente trabajando estrechamente con la Unión y otros aliados.

Este Plan de May evidenció las profundas discrepancias que existían en el seno de su Gobierno y del propio Partido Conservador; así como del distanciamiento que existía con

³⁷ Brexit White Paper: *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, de 12 de julio de 2018:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf

(Consultado a 30/06/2020).

la Unión sobre el Acuerdo proyectado. Sobre las discrepancias, el negociador británico y ministro para la salida de Reino Unido de la Unión, David Davis, dimite el 9 de julio, tres días después de la reunión del Gobierno en Chequers, por un fuerte desacuerdo con la postura negociadora del Reino Unido y el contenido del Acuerdo dibujado hasta entonces. Dominic Raab será su sustituto. Respecto al distanciamiento, el Consejo Europeo y el equipo negociador de la Comisión rechazarán gran parte de la propuesta.

Ante esta perspectiva, conviene destacar que ambas partes, así como los 27 Estados miembros motivados por las instituciones comunitaria, comenzaron a prepararse ante la posibilidad de que no se llegase a un Acuerdo y por consiguiente hubiese salida abrupta.

No obstante, el primer proyecto de Acuerdo fue publicado el 14 de noviembre de 2018.³⁸ De nuevo, el ministro para el Brexit y negociador británico, Dominic Raab, dimitirá al día siguiente, siendo sustituido esta vez por Stephen Barclay.

Este proyecto de Acuerdo será la base de la fase interna de la negociación que está a punto de comenzar en el corazón de Westminster, la House of Commons. Previamente, el 25 de noviembre de 2018, el Consejo Europeo refrenda el proyecto de Acuerdo y la Declaración política sobre el marco de relaciones futuras que acompaña a aquél.^{39 40}

4.2 El proyecto de Acuerdo de retirada en Westminster

La primera ronda de debates comenzó el 4 de diciembre de 2018 y acabó el 10 del mismo mes con el aplazamiento *sine die* de la votación del Acuerdo por parte del Gobierno, que ahora busca renegociar el Acuerdo. A este respecto, el Consejo Europeo será claro: «*El Acuerdo no está abierto a renegociación*».⁴¹

³⁸ Draft Withdrawal Agreement (...).

[TF50 (2018)55 – Commission to EU 27]

³⁹ Conclusiones del Consejo Europeo, de 25 de noviembre de 2018.

[EUCO XT 20015/18]

⁴⁰ Declaración política en la que expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido, de 22 de noviembre de 2018.

[XT 21095/18]

⁴¹ Conclusiones del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 2018.

[EUCO XT 20022/18]

Entonces, el mandato de la Primera Ministra comienza a resquebrajarse. El 12 de diciembre, después de un alud de dimisiones en el seno de su Gobierno y multitud de discrepancias parlamentarias con respecto al proyecto de Acuerdo de retirada, en especial las disposiciones relativas a la cuestión irlandesa; los parlamentarios conservadores plantean una cuestión de confianza al liderazgo de May que, no obstante, sortea con 200 votos a favor frente a 117 en contra.

Los debates sobre el proyecto de Acuerdo recomenzaron el 9 de enero de 2019 y finalizaron cinco días después con la primera votación en la House of Commons sobre el texto de dicho proyecto. El resultado, 432 votos en contra frente a 202, dejó al Brexit en *stand by*.⁴²

Ante el fracaso del Gobierno, el líder de la oposición, Jeremy Corbyn, plantea una moción de censura para el día siguiente. El resultado de la votación, 325 votos a favor frente a 306,⁴³ evidenció que May se sostenía en la cuerda floja y que la aprobación del Acuerdo de retirada distaba de llegar a buen puerto, lo que acrecentaba el temor a un Brexit duro.

Ante dicho temor, y probablemente como consecuencia de una mezcla de intereses europeístas y partidistas, el Partido Laborista anunciaba su respaldo a un segundo referéndum si el proyecto de Acuerdo era nuevamente rechazado. Al mismo tiempo el Gobierno prometía en ese caso una votación sobre la extensión del art. 50 o sobre una posible ruptura abrupta.

4.3 El paquete de Estrasburgo

El plan B de May que podría salvar la adopción del Acuerdo en Westminster se materializó en Estrasburgo, en una reunión entre ella misma, el presidente Juncker y el negociador de la Comisión, Michel Barnier. El paquete de Estrasburgo contiene un nuevo Instrumento de interpretación del Tratado y una declaración unilateral del Reino Unido. Conviene destacar que ni el proyecto de Acuerdo de retirada ni la Declaración política fueron modificados, de conformidad con la postura adoptada por el Consejo Europeo.⁴⁴

⁴² Hansard de 15 de enero de 2019, Division 293.

⁴³ Hansard de 16 de enero de 2019, Division 296.

⁴⁴ *Vid supra*: nota 41.

El Instrumento que se anexó al Acuerdo⁴⁵ en las conversaciones de Estrasburgo son en realidad una herramienta interpretativa del mismo. Ciertamente, la mayor parte del texto se remite a reiterar lo dispuesto en el Acuerdo, especialmente sobre la cuestión irlandesa. Algunas de sus disposiciones, no obstante, completan el Acuerdo detallando algunos contenidos relativos al Protocolo sobre Irlanda del Norte.

Por su parte, la declaración unilateral de Reino Unido⁴⁶ advierte que, ante el fracaso en las futuras negociaciones para una solución alternativa al *backstop* en la isla de Irlanda, se reserva el derecho de suspender la aplicación del Protocolo relativo a Irlanda del Norte contenido en el Acuerdo. No obstante, conviene destacar que la declaración unilateral no es vinculante de acuerdo con la experiencia vivida en Irlanda durante la ratificación del Tratado de Lisboa.⁴⁷

En definitiva, el plan B de May era el Plan A con un añadido prácticamente irrelevante. Probablemente, esta fuese la razón por la que se rechazase nuevamente el proyecto de Acuerdo en Westminster, esta vez por 391 votos en contra frente a 242.⁴⁸ Al día siguiente se acordó en la misma Cámara el rechazo a un Brexit sin Acuerdo.⁴⁹ Si bien la voluntad del Parlamento no podía impedir que la no adopción del Acuerdo supusiese una salida de la Unión sin el mismo, de conformidad con el art. 50 TUE.

En este punto de la cuestión en Reino Unido se había producido una especie de bloqueo a las tres puertas de salida tras el Referéndum. Una era negociar y adoptar un Acuerdo, que entonces había sido rechazado en dos ocasiones. La segunda era no adoptar el Acuerdo y enfrentarse a una ruptura abrupta, y también había sido rechazada. La tercera era revocar el art. 50 y confirmar la permanencia a la Unión, vía que algunos quisieron

⁴⁵ Instrumento relativo al Acuerdo sobre la retirada de Reino Unido (...) de la Unión Europea (...), de 20 de marzo de 2019.

[XT 21014/19]

⁴⁶ Declaración del Gobierno de su Majestad del Reino Unido (...) respecto al Protocolo de Irlanda del Norte, de 11 de marzo de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785124/2019-03-11_Unilateral_Declaration.pdf (Consultado a 30/06/2020).

⁴⁷ Conclusiones del Consejo Europeo, de 18 y 19 de junio de 2009.

[11225/09]

⁴⁸ Hansard de 12 de marzo de 2019, Division 354.

⁴⁹ Hansard de 13 de marzo de 2019, Division 357.

explorar a través de un segundo plebiscito, a pesar de la amplia adhesión del Parlamento al resultado del celebrado en 2016.⁵⁰

4.4 Prórrogas del artículo 50

En Westminster no quedó más opción que acordar la solicitud de una prórroga de conformidad con el apartado tercero del art. 50.⁵¹

May solicitó la primera prórroga el 20 de marzo de 2019 a través de una carta dirigida al presidente del Consejo Europeo.⁵² En ella se hacía constar la importancia de adherir al Acuerdo los instrumentos que componen el paquete de Estrasburgo. La prórroga dependería de si el Acuerdo era aprobado o no en Westminster en la tercera votación. Se recuerda además que no es de interés de ninguna de las partes que la prórroga se extendiese más allá de las elecciones al Parlamento Europeo que se avecinaban por el camino, pues Reino Unido tendría que participar en las mismas.

En el Consejo Europeo celebrado al día siguiente se adquirió el compromiso de una prórroga hasta el 22 de mayo a condición de que la Cámara de los Comunes aprobase el Acuerdo antes del día 29 de marzo. Se reitera además la intención de Reino Unido de no participar en las elecciones al Parlamento Europeo, razón por la que fecha límite de la prórroga no debería ser demorada.⁵³

El Parlamento británico rechazó por tercera vez el Acuerdo, esta vez con las inclusiones del paquete de Estrasburgo.⁵⁴ No quedará más remedio que solicitar una prórroga más extensa y participar en las elecciones al Parlamento Europeo para evitar una ruptura abrupta.

⁵⁰ Hansard de 7 de diciembre de 2016, Division 103.

⁵¹ Hansard de 14 de marzo de 2019, Division 364.

⁵² Carta de la Primera Ministra británica Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 20 de marzo de 2019:

https://www.consilium.europa.eu/media/38668/20190320_may_letter_tusk_extension.pdf

(Consultado a 30/06/2020).

⁵³ Conclusiones del Consejo Europeo, de 21 de marzo de 2019.

[EUCO XT 20004/19]

⁵⁴ Hansard de 29 de marzo de 2019, Division 395.

El 5 de abril de 2019 May solicita una nueva prórroga.⁵⁵ La fecha escogida por May fue el 30 de junio de ese mismo año, salvo aprobación previa del Acuerdo de retirada, siendo la fecha de su aprobación en ese caso el final de la prórroga.

El Consejo Europeo accedió a la prórroga,⁵⁶ establecida hasta el día 31 de octubre. Se advirtió, como así fue, que de no aprobarse el acuerdo antes del 23 de mayo, Reino Unido estaría obligado a concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo. Además, conviene destacar que el Consejo recuerda que la prórroga no puede utilizarse con el pretexto de abrir las negociaciones sobre el marco de relaciones futuras antes de ratificar el Acuerdo de retirada, de acuerdo con lo que dispone el propio art. 50; y que el Acuerdo no puede reabrirse para su negociación.

La prórroga se extendió más allá de las elecciones al Parlamento del 23 de mayo y Reino Unido tuvo que participar. Como preludio de una bochornosa despedida, el partido nacionalista euroescéptico UKIP, liderado por Nigel Farage, obtuvo la mayoría de los votos en su circunscripción electoral, llegando a ocupar 29 escaños en total.

Finalmente, Theresa May ofreció su dimisión a cambio de la ratificación del Acuerdo. Ella anunció su dimisión el 24 de mayo, pero no logró que la Cámara de los Comunes diese el visto bueno al Acuerdo de retirada.

Después de ganar la carrera por el liderazgo del Partido Conservador, Boris Johnson sustituirá a May como Primer Ministro el 24 de julio de 2019.

4.5 Prórroga de Westminster y último Acuerdo de retirada

Johnson planteó en un inicio la reapertura de las negociaciones sobre el Protocolo de Irlanda del Norte. En una misiva enviada al presidente del Consejo Europeo el 19 de agosto de 2019 explica su propuesta.⁵⁷

⁵⁵ Carta de la Primera Ministra Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 5 de abril de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk_1_.pdf (Consultado a 30/06/2020).

⁵⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 10 de abril de 2019.
[EUCO XT 20015/19]

Inicialmente plantea, en referencia al quebradero de cabeza que suponía la cuestión irlandesa, las razones por las que la Cámara de los Comunes había rechazado el Acuerdo.

En primer lugar, considera que el *backstop* es antidemocrático e incompatible con la soberanía del Reino Unido. Ciertamente, de aplicarse la regulación del mercado europeo en Irlanda del Norte, como país tercero, no tendrían voz ni voto sobre las normas que les serían directamente aplicables; además de que supondría la fragmentación del mercado interno del Reino Unido. Seguidamente, en relación con lo anterior, se recalca la intención del Reino Unido de abandonar el mercado interior y la Unión aduanera por lo que, la inclusión e Irlanda del norte en ese marco supondría una divergencia respecto al objetivo de Reino Unido. Finalmente, se advierte que la implantación del *backstop* puede desestabilizar la región y romper los avances alcanzados desde el Acuerdo de Viernes Santo.

La solución de Johnson será suprimir todo lo relativo al *backstop* en el Protocolo sobre Irlanda del Norte, modificándolo por el compromiso de ambas partes de llegar a un acuerdo alternativo antes de que finalice el periodo transitorio.

La Unión ya había dejado las cosas claras, el Acuerdo de retirada ya no era objeto de renegociación.

Acorralado, Johnson optó por hacer uso de una prerrogativa de la Corona para suspender el Parlamento. Su objetivo era ganar tiempo antes de verse en la tesitura de tener que volver a solicitar una nueva extensión del art. 50; además de asegurarse al menos un Brexit sin acuerdo que no pudiesen vetar los miembros del Parlamento.

No obstante, el Tribunal Supremo reabrió Westminster, considerando que la prórroga del Parlamento había sido ilegal ya que su fin era frustrar las competencias constitucionales del Parlamento sin una razón justificada.⁵⁷

La postura de Johnson ahora frente a la cuestión irlandesa cambiará sutilmente. Considerando que el compromiso de su Gobierno ya no es negociar una relación futura

⁵⁷ Carta del Primer Ministro Boris Johnson al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de agosto de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826166/20190819_PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk.pdf (Consultado a 30/06/2020).

⁵⁸ Judgment R (on the application of Miller) -v- The Prime Minister, 24/09/2019.

[2019] UKSC 41, on appeals from: [2019] EWHC 2381 (QB).

estrecha con la Unión en lo que se refiere al mercado interior y la Unión aduanera, sino que busca un Acuerdo de Libre Comercio; carece de sentido la imposición del *backstop*. Como solución, propondrá una alineación regulatoria en toda la isla de Irlanda, garantizando que Irlanda del Norte tendrá la misma normativa al respecto que la Unión; al mismo tiempo que asegura que Irlanda del Norte será parte integral del territorio aduanero de Reino Unido.⁵⁹ La Comisión aceptó, ciertamente porque era un Acuerdo más satisfactorio para la Unión. El 17 de octubre se publicó el texto del Protocolo sobre Irlanda del Norte revisado.⁶⁰

El Primer Ministro, no obstante, se vio obligado a solicitar una tercera prórroga en contra de su voluntad. El 19 de octubre envía una nueva misiva a Donald Tusk solicitando una nueva extensión del art.50, eso sí, lo hizo en un formato de boceto no normalizado y sin firmar,⁶¹ a la que acompañaba una carta sí oficializada y firmada en la que el *premier* subrayaba su desacuerdo a una tercera extensión del art. 50.⁶² La Unión consintió la extensión, siendo la nueva fecha el 31 de enero de 2020.

El 12 de diciembre se celebran elecciones generales en Reino Unido, obteniendo la victoria del Partido Conservador.

⁵⁹ Carta del Primer Ministro Boris Johnson al presidente de la Comisión Europea Jean-Claude Juncker, de 2 de octubre de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/836029/PM_letter_to_Juncker.pdf (Consultado a 30/06/2020).

⁶⁰ Protocolo revisado de Irlanda/Irlanda del Norte, de 2 de octubre de 2019.

[TF50 (2019) 64 – Commission to EU 27]

⁶¹ Carta del Primer Ministro Boris Johnson al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de octubre de 2019 (Primera):

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840665/Letter_from_UK_to_EU_Council.pdf (Consultado a 30/06/2020).

⁶² Carta del Primer Ministro Boris Johnson al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de octubre de 2019 (Segunda):

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840660/PM_to_Donald_Tusk_19_October_2019.pdf (Consultado a 30/06/2020).

Finalmente, el Acuerdo será aprobado por la Cámara de los Comunes el 20 de diciembre por 358 votos a favor frente a 234. El 24 de enero de 2020 se firma el Tratado, siendo aprobado por el Parlamento Europeo el día 29 del mismo mes y ratificado al día siguiente.⁶³

⁶³ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido (...) de la Unión (...), de 30 de enero de 2020.
[DO L 29 de 31.1.2020, p.1]

IV. EL ACUERDO DE RETIRADA

1. PRIMERA PARTE: DISPOSICIONES COMUNES

La primera parte del Acuerdo de retirada la componen las disposiciones comunes a todo el texto.

El art.1 establece que la retirada es tanto de la Unión Europea como de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euroatom). Se establece como objetivo general del Acuerdo, en consonancia con el espíritu y propósito de las negociaciones, garantizar una salida ordenada. Básicamente, el Acuerdo se dispone como una suerte de escafandra jurídica o *airlock* ⁶⁴ que congela en parte el estatus de Reino Unido como Estado miembro de la Unión, con algunas excepciones, durante el periodo de transición, mientras ambas partes negocian el marco de relaciones futuras.

El art. 2 ofrece una batería de definiciones y referencias que aparecerán a lo largo de todo el texto. Se definen: el Derecho de la Unión, el conjunto de Estados miembros, el alcance de las categorías de ciudadano de la Unión y nacional de Reino Unido, el período transitorio y el alcance de un día con respecto al Acuerdo.

El art. 3 dibuja el alcance territorial del Acuerdo.

Seguidamente, el art. 4 aclara que el Acuerdo gozará de la misma eficacia jurídica en el Reino Unido y en la Unión y sus Estados miembros. Cabe destacar que tanto las personas físicas como jurídicas tendrán la capacidad de invocar las disposiciones del Acuerdo «*que cumplan las condiciones para tener efecto directo en virtud del Derecho de la Unión*». Respecto a la interpretación de las referencias al acervo comunitario contenidas en el Acuerdo, los apartados tercero y cuarto establecen que se deberán interpretar de conformidad con los métodos y principios generales del Derecho de la Unión, así como de la jurisprudencia pertinente del TJUE dictada antes de expirar el período transitorio.

El art. 5 incluye en el Acuerdo el principio de buena fe. Ciertamente el Reino Unido estuvo muy interesado en la inclusión de este principio, preocupaba la vinculación a la

⁶⁴ Hansard de 15 de enero de 2019, Volumen 652, Columna 1021. The Attorney General Geoffrey Cox.

legislación comunitaria emanada durante el período transitoria, habida cuenta de que, tras el abandono de las instituciones, no podrán participar de su proceso decisorio.⁶⁵

Finalmente, el art. 8 dispone que Reino Unido «*dejará de tener derecho de acceso a toda red, sistema de información y base de datos establecidos con base en el Derecho de la Unión*», una vez transcurrido el período transitorio. Se conmina a Reino Unido en este sentido a promover todas las medidas necesarias para garantizar que no tiene acceso a dichos canales o bancos de información.

2. SEGUNDA PARTE: DERECHOS DE LOS CIUDADANOS

El alcance personal de esta parte del Acuerdo se establece en su art. 10, que hace referencia a ciudadanos de la Unión y nacionales del Reino Unido que ejercían el derecho a residir en el Estado de acogida en conformidad con el Derecho de la Unión, antes de que finalice el periodo de transición (art.10.1.a/b); y ciudadanos de la Unión y nacionales del Reino Unido que ejercían su derecho a trabajar en el Estado de acogida en conformidad con el Derecho de la Unión, antes de que finalice el período de transición (art. 10.1.c/d). También se refiere a los familiares de las personas mencionadas en los apartados anteriores, independientemente de su nacionalidad, si bien es cierto que aquellos familiares que no sean nacionales del Reino Unido o ciudadanos de la Unión están sometidos a una serie de limitaciones dispuestas tanto en el Acuerdo como en el acervo comunitario.

A pesar de que esta parte del Acuerdo no forma parte del marco de relaciones futuras, es cierto que esta parte del Tratado tiene vocación de permanencia. La Parte II construye en efecto el modelo de relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión respecto a los derechos de las personas mencionadas en el art. 10. Ello en virtud del art. 39 que protege los derechos recogidos en esta parte del Acuerdo de por vida, así como de su art. 185, que sitúa la entrada en vigor de esta parte del Tratado una vez finalizado el período de transición. Es en definitiva un nuevo estatuto de ciudadanía específico para las personas que, habiendo adquirido derechos subjetivos en conformidad con el ordenamiento jurídico de la Unión, se ven afectados por la salida de Reino Unido.

⁶⁵ Briefing Paper No 08453 de 11 de abril de 2019, *The UK's EU Withdrawal Agreement*, HOUSE OF COMMONS LIBRARY. Epígrafe 2, p 15.

En virtud del Acuerdo, los ciudadanos de la Unión que residan en Reino Unido y los nacionales británicos que residan en el territorio de alguno de los Estados miembros de la Unión, así como sus familiares, sean o no ciudadanos de la Unión, conservarán el derecho de residencia permanente en el Estado de acogida adquirido en virtud de la Directiva 2004/38/CE (art. 13). Se exigirá haber residido por un período continuado de cinco años en el Estado de acogida antes del período transitorio (art. 15.1), o después de completar dicho período si se ha ejercido dicho derecho por un tiempo inferior, pero antes del período de transición (art. 16).

Se disponen limitaciones a este derecho relacionadas con la conducta personal antes y después de expirar el período transitorio de los ciudadanos de la Unión, nacionales de Reino Unido o sus familiares, valorándose dicha conducta también a la luz de la Directiva 2004/38/CE.

En cuanto a los trabajadores, tanto por cuenta ajena (art. 24) como por cuenta propia (art.25), gozarán de los derechos reconocidos en el art. 45 y los arts. 49 y 55 del TFUE respectivamente, así como de aquellos conferidos en virtud del Reglamento (UE) 492/2011. Principalmente, se conservará el derecho a acceder al trabajo, así como el derecho a ejercerlo por cuenta propia.

No queda claro si los nacionales del Reino Unido mencionados en el art. 10 conservan el derecho de libertad de circulación reconocido en el art. 45 TFUE. El Acuerdo dispone la conservación del derecho a entrar y salir libremente del Estado de acogida (art.14), pero nada dice sobre la libertad de circulación por todo el territorio de la Unión de los nacionales británicos que residan en un Estado Miembro después del período de transición. Ciertamente, durante las negociaciones se incluyeron disposiciones que prohibían a estos nacionales británicos beneficiarse de la libertad de movimiento; sin embargo, fueron suprimidas en el borrador de marzo de 2018.⁶⁶

Finalmente se concreta el modo de coordinación entre los sistemas de seguridad social, aplicando las normas y objetivos establecidos en el art. 48 TFUE y los Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009 a las personas cubiertas por esta parte del Acuerdo (art. 31).

⁶⁶ Briefing Paper No 08453 de 11 de abril de 2019, *The UK's EU Withdrawal Agreement*, HOUSE OF COMMONS LIBRARY. Epígrafe 3.2, p 19 – 20.

3. TERCERA PARTE: DISPOSICIONES SOBRE LA SEPARACIÓN

3.1 Bienes introducidos en el mercado y regímenes aduaneros en curso

El primer Título de esta parte del Acuerdo (arts. 40 – 46, junto con el Anexo II) cubre la situación específica de los bienes que están en Reino Unido y la Unión Europea al final del período transitorio. Con carácter general se permite su comercialización o puesta en servicio en ambos mercados, así como su circulación entre ellos, hasta que el producto llegue al consumidor final (art.41.1), reduciendo así posibles costes y retrasos en la circulación de estos bienes.

Los bienes cubiertos por el Acuerdo son todos aquellos identificables con el Título II de la tercera Parte del TFUE, con la excepción de animales vivos y productos reproductivos, así como productos de origen animal (art. 41.3).

El segundo Título (arts. 47 – 50, junto con los Anexos III y IV) regula el estatuto de las mercancías descritas en el título anterior. Se dispone a este respecto que la *«circulación de mercancías que se haya iniciado antes del final del período transitorio y finalice después de éste se considerará circulación dentro de la Unión en cuanto a los requisitos de concesión de licencias de importación y exportación del Derecho de la Unión»* (art. 47). Se aplicarán como régimen aduanero de estas mercancías el Reglamento (UE) 935/2013.

3.2 Cuestiones pendientes en materia de IVA e impuestos especiales

Al respecto de esta cuestión conviene recordar que la competencia sobre fiscalidad compete a los Estados miembros y no a la Unión Europea, con la excepción del IVA, que sí tiene legislación europea.⁶⁷ De hecho, la armonización de los impuestos indirectos ha sido un elemento clave en la construcción del Mercado Único.

El Acuerdo dispone en materia de IVA e impuestos especiales la continuidad de la normativa europea aplicable a tal efecto sobre *«los bienes expedidos o transportados desde el territorio del Reino Unido al territorio de un Estado miembro, y viceversa,*

⁶⁷ Directiva 2006/112/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2006 relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

[DO L 347 de 11.12.2006, p.1]

siempre que la expedición o el transporte se haya iniciado antes del final del período transitorio y finalice después de este». (art. 51).

3.3 Propiedad intelectual e indicaciones geográficas

De igual forma que los impuestos indirectos, la regulación en materia de propiedad intelectual está ampliamente armonizada.

El Título IV de esta parte del Acuerdo trata de salvaguardar que los titulares de derechos de propiedad intelectual no pierdan los mismos una vez finalizado el período de transición, ya sea en Reino Unido o en la Unión. Para ello se dispone que cualquiera titular de una marca de la Unión, un dibujo o modelo comunitario, o una protección comunitaria de obtención vegetal, que hayan sido registrados o concedidos antes de expirar el período transitorio, tendrá un derecho equivalente registrado y exigible en Reino Unido (art.54.1).

Las disposiciones relativas a las indicaciones geográficas, denominaciones de origen o especialidades tradicionales que acompañan a determinados productos alimentarios fue una de las últimas cuestiones negociadas. La solución pactada a este respecto es que ellas indicaciones geográficas que estén protegidas en la Unión en el último día del período transitorio podrán ser utilizadas, sin procedimiento de reexamen, en el Reino Unido después del período transitorio (art. 54.2).

3.4 Cooperación policial y judicial en curso en materia penal y cooperación judicial en curso en materia civil y mercantil

Estas materias se regulan en los Títulos V y VI de esta parte del Tratado. Conviene recordar que, en materia penal, Reino Unido participa en toda una serie de medidas comunitarias para reforzar la seguridad interna, tales como: la Orden de Detención Europea, el acceso a información contenida en bases de datos, así como la participación en las agencias Europol y Eurojust. El Acuerdo garantiza la finalización de los procedimientos iniciados antes de expirar el periodo de transición pudiendo además derogar el art. 8 del Acuerdo relativo al acceso de información contenida en bases de datos si fuese necesario.

En materia civil y mercantil Reino Unido también participa de numerosas medidas comunitarias en materia contractual y extracontractual, así como en el ámbito civil. Con

carácter general, los arts. 66 – 69 disponen la efectividad jurídica de la regulación europea durante el período de transición con respecto a los procedimientos en curso.

3.5 Procedimientos judiciales y administrativos de la Unión

De conformidad con esta parte del Acuerdo, el TJUE seguirá siendo competente del conocimiento de los procedimientos judiciales iniciados por o contra Reino Unido antes de expirar el período transitorio. También lo será de la resolución de cuestiones prejudiciales presentadas por los órganos jurisdiccionales británicos en el mismo plazo. (art. 86). Se configura además la potestad de la Comisión para someter nuevos asuntos al TJUE siempre que considere que Reino Unido ha incumplido alguna de las obligaciones asumidas en los Tratados o de la cuarta parte del Acuerdo de retirada antes del período transitorio, en un plazo máximo de cuatro años. (art. 87.1). Finalmente, se declara la eficacia y el carácter ejecutivo de las resoluciones judiciales del TJUE dictadas antes de expirar el período de transición. (art. 89).

Con carácter general se dispone lo mismo para los procedimientos administrativos en curso, declarando la competencia de las instituciones comunitarias para su resolución (art. 95), también en nuevos procedimientos en materia de ayudas estatales relacionadas con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (art. 93), y la fuerza vinculante de las decisiones adoptadas (art. 95).

4. CUARTE PARTE: SEPARACIÓN

La mayor parte del Acuerdo de retirada está sometido a condición temporal. Gran parte de sus disposiciones constituyen la regulación de un estado intermedio entre la fecha de salida del Reino Unido de la Unión y el advenimiento del Acuerdo sobre las relaciones futuras entre ambos.

El Acuerdo marca el comienzo del período de transición, ese estado intermedio, el día en que el Acuerdo entra en vigor, finalizando el 31 de diciembre de 2020 (art. 126). Cabe recordar que en un principio el Gobierno británico era más proclive a establecer la finalización del período de transición una vez las disposiciones del Acuerdo se vieran superadas por el Acuerdo de relaciones futuras, considerando:

*«How long the period is should be determined simply by how long it will take to prepare and implement the new processes and new systems that will underpin that partnership».*⁶⁸

Se establece la posibilidad de prorrogar el período de transición a través del Comité Mixto que constituye el propio Acuerdo, si solicita antes del 1 de julio de 2020 (art. 132). A día sabemos que no se hecho ninguna solicitud de prórroga del período de transición; por consiguiente, finalizará conforme a lo dispuesto en el art. 126.

En otro orden de cosas, la pieza angular en cuanto a seguridad jurídica y certeza se refiere está constituida por el art. 127 del Acuerdo, que dispone la efectividad y aplicación del ordenamiento jurídico de la Unión en Reino Unido durante el período de transición. A este respecto, las instituciones comunitarias, especialmente el TJUE tendrán las competencias que les confiere el Derecho de la Unión en relación con el Reino Unido hasta que expire el período transitorio (art. 131).

5. QUINTA PARTE: DISPOSICIONES FINANCIERAS

El Acuerdo financiero tiene como objetivo la asunción de los compromisos mutuos. Por una parte, los compromisos asumidos por Reino Unido en el Maco Financiero Plurianual en curso y sus programas y actividades (arts. 135 – 138), o aquellos que estén pendientes de liquidar (art. 140). Por otra los reembolsos que debe efectuar la Unión a Reino Unido por el capital suscrito en las entidades financieras europeas (arts. 149 y 150).

El Acuerdo se basa en el método de cálculo de la factura final y los componentes de la ecuación. Conviene destacar que no se ha fijado una cuantía, ni en el Tratado ni en instrumentos conexos. El coste final dependerá de hechos futuros que son inciertos, tales como: la cotización del par libra/euro a la hora de efectuar los pagos, la cantidad que Reino Unido perciba de los fondos europeos durante el período de transición, la marcha general de la economía del Reino Unido con respecto a los Estados miembros de la Unión, o un impacto sobre los pasivos por los derechos de pensión como consecuencia del aumento de la tasa de mortalidad.

⁶⁸ Discurso de la Primera Ministra Theresa May en Florencia de 22 de septiembre de 2017: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (Consultado a 30/06/2020).

6. SEXTA PARTE: DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINALES

6.1 El Comité Mixto

El Acuerdo de retirada constituye un Comité Mixto compuesto por representantes de la Unión y de Reino Unido (art. 164.1) como mecanismo de gobernanza del propio Acuerdo.

De entre sus funciones están: supervisar la ejecución y aplicación el Acuerdo, prevenir los problemas que puedan surgir en los ámbitos regulados en el tratado, adoptar recomendaciones y decisiones con respecto a todos los asuntos para los que el Acuerdo lo disponga (art. 164.4). Cabe destacar la capacidad de este Comité para modificar el Acuerdo, excepto en relación con las partes I, IV y VI hasta el final del cuarto año siguiente al final del período transitorio, siempre que responda la corrección de erros u omisiones o como respuesta a situaciones imprevistas (art. 164.5.d).

Acompañan a este órgano una serie de Comités especializados enumerados en el art. 165 del Acuerdo.

Seguidamente se establece el procedimiento para la resolución de controversias y arbitraje (arts. 167 – 181).

6.2 El TJUE y el Acuerdo de retirada

En lo que se refiere a la segunda parte del Acuerdo, se dispone que el TJUE, *«en un asunto que se haya iniciado en primera instancia en un plazo de ocho años desde el final del período transitorio ante un órgano jurisdiccional del Reino Unido, se plantee una cuestión relativa a la interpretación de la segunda parte del presente Acuerdo, (...) dicho órgano podrá pedir al [TJUE] que se pronuncie con carácter prejudicial»*.

6.3 Entrada en vigor

Al margen de lo dispuesto en el art. 185, hoy sabemos que el Acuerdo de retirada entró en vigor el 31 de enero de 2020.

No obstante, a este respecto conviene resaltar que la segunda y tercera partes, con algunas excepciones, el Protocolo sobre la cuestión irlandesa y el Protocolo sobre zonas de soberanía británicas en Chipre se aplicarán una vez finalice el período de transición el 31

de diciembre de este año. Por otra parte, el Protocolo de Gibraltar deberá dejar de aplicarse expirado el período transitorio.

7. PROTOCOLO SOBRE IRLANDA / IRLANDA DEL NORTE

7.1 Los Acuerdos de Viernes Santo y la Zona de Viaje Común.

Tal y como se ha ido advirtiendo anteriormente, las especialidades que engloban la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del norte han hecho de este asunto el punto más controvertido de toda la negociación sobre el Acuerdo de retirada.

La culminación del proceso de paz vivido en la isla de Irlanda después de años de conflicto político, religioso y social se materializó en los Acuerdos de Viernes Santo de 1998 suscritos en Belfast. El equilibrio logrado en dichos Acuerdos, ante un cambio drástico de las circunstancias legales de alguna de las dos partes, puede suponer un giro de ciento ochenta grados respecto al mencionado proceso de paz. Es por eso que la Unión y el Reino Unido se han comprometido desde un inicio a respetar los compromisos suscritos en 1998. El problema es que, considerando las bases económicas de tales compromisos, y a la vista de que es el deseo de Reino Unido abandonar el Mercado Único y la Unión aduanera; así como el de la Unión de respetar la integridad de ambos; el respecto a determinadas cuestiones reguladas por los Acuerdos de Viernes Santo se antojaba complicado.

La más disruptiva de todas las consecuencias del Brexit sobre la isla de Irlanda es que, habida cuenta del abandono por parte de Reino Unido tanto del Mercado Único como de la Unión aduanera, los controles administrativos se vean incrementados, así como las restricciones a la circulación de bienes, y por consiguiente no quede otro remedio que constituir una frontera física.⁶⁹ También con respecto a la libre circulación de personas, añadir que, de acuerdo con la indivisibilidad de las cuatro libertades, la Zona de Viaje Común acordada entre Reino Unido y la República de Irlanda pudiera haber sido afectada, si bien es cierto que a la luz de la segunda parte del Acuerdo y del propio Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte, este convenio no ha sido afectado.

⁶⁹ Study, PE 596.826 de noviembre de 2017, *UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement*, PARLAMENTO EUROPEO.

Durante las negociaciones, el equipo negociador británico siendo Primera Ministra Theresa May, planteó una posible solución alternativa a una frontera física, consistente en la introducción de sofisticados sistemas tecnológicos, tales como el reconocimiento electrónico de los vehículos que cruzan la frontera. A pesar de la creatividad, la postura de la Unión era escéptica. Se pensaba que dichos sistemas tecnológicos podrían ser fácilmente sabotados, que el análisis de la matrícula de los vehículos era insuficiente y que sería una solución más cara que la implantación de controles fronterizos.⁷⁰

7.1 La cuestión irlandesa en el Acuerdo de retirada

Como sabemos, el Protocolo fue renegociado y modificado siendo ya Primer Ministro Boris Johnson. La solución final adoptado es la participación de Irlanda del Norte en ciertos aspectos de la Unión aduanera, si bien es cierto que no se aplicarán derechos de aduana a las mercancías introducidas en Irlanda del Norte desde Reino Unido, salvo que exista riesgo de que dichas mercancías circulen posteriormente en la Unión (art. 5). De esta forma, si la mercancía en cuestión va a viajar a algún Estado miembro, cuando sea importada en Irlanda del Norte tendrán que satisfacerse los aranceles correspondientes, de tal forma que no se produzca una fisura en el Mercado Único.

8. OTROS PROTOCOLOS

8.1 Protocolo sobre las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre

Cuando Chipre se independizó en 1960 Reino Unido conservó dos bases militares en la isla, una en Akrotiri y la otra en Dhekelia, rodeadas por las llamadas zonas de soberanía del Reino Unido. Este protocolo se destina para la regulación de esta nueva frontera exterior.

⁷⁰ Study, PE 596.825 de noviembre de 2017, *Brexit and Ireland – Legal, Political and Economic Consideration*, PARLAMENTO EUROPEO.

8.2 Protocolo sobre Gibraltar

La cuestión de Gibraltar guarda similitudes con la cuestión irlandesa, pues se trata en definitiva de la regulación de una nueva frontera exterior. No obstante, se diferencian en que Gibraltar no participa de la Unión aduanera por lo que, antes del Brexit, ya se establecían controles al transporte de mercancías y aranceles.

Este Protocolo regulará las cuestiones relativas a esta frontera, si bien es cierto dejará de tener eficacia una vez transcurrido el período de transición (art. 185 AR).

V. CONCLUSIONES

1. El nuevo estatus concedido a Reino Unido en el Consejo Europeo de febrero de 2016 evidencia la falta de compromiso de Reino Unido con numerosos aspectos del proyecto de integración europeo. Podemos afirmar que como socio, Reino Unido siempre ha procurado encajar su condición de miembro entorno a la Europa a la carta, buscando un estatus diferenciado que a la larga produce divergencias en cuanto a los compromisos adquiridos por unos y otros. A este respecto, no es descabellado afirmar que la salida de Reino Unido puede entenderse como la liberación de un socio incomodo, al margen de que a pesar de sus particularidades, lo positivo hubiese sido que no se fuera.

2. La puesta en práctica del derecho de retirada de la Unión de conformidad con el art. 50 TUE por parte del Reino Unido ha evidenciado las carencias de dicho precepto. El plazo de dos años se ha demostrado imposible, habida cuenta de las tres prórrogas concedidas por el Consejo Europeo, que extendieron el plazo hasta el 31 de enero de 2020, habiendo comenzado el 29 de marzo de 2017. Además, la amenaza a una salida sin Acuerdo, precluido el plazo de dos años y a falta del mismo, puede poner en riesgo la lógica consecución de la negociación.

3. La puesta en práctica del derecho de retirada no depende exclusivamente del trayecto europeo de las negociaciones. El contexto político interno del Estado en retirada, como se ha demostrado en el proceso del Brexit, depende también en gran parte del proceso parlamentario de dicho Estado, que puede verse obstaculizado por intereses alternativos a la retirada, como el deseo de seguir siendo miembro de la Unión, el deseo de marcharse sin Acuerdo o puros intereses partidistas.

4. El espíritu proteccionista respecto a los derechos adquiridos por los ciudadanos de la Unión y nacionales británicos de conformidad con el ordenamiento jurídico comunitario ha resultado en la constitución de una suerte de nuevo estatuto de ciudadanía para las personas que ejercieron dichos derechos antes del final del período transitorio. La garantía de dichos derechos evidencia que a pesar de la postura británica al respecto, el proyecto

de integración europeo ha surtido efecto en infinitud de materias, también en Reino Unido, especialmente en materia de libre circulación de personas y trabajadores.

5. El Acuerdo de retirada no es suficiente por sí solo para la comprensión del proceso de retirada de un Estado miembro. Será preciso esperar a que concluyan las negociaciones sobre el nuevo marco de relaciones futuras entre Reino Unido y la Unión para conocer con detalle como se desenvolverán ambas partes después de transcurrido el período de transición.

VI. BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS OFICIALES Y NORMATIVOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

(Textos normativos de mayor relevancia)

- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. [DO C 306 de 17.12.2007]
- Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
[DO L 29 de 31.1.2020, p, 7]
- Instrumento relativo al Acuerdo sobre la retirada de Reino Unido (...) de la Unión Europea (...), de 20 de marzo de 2019.
[XT 21014/19]
- Anexo: Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido (...) en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea.
[XT21016/17 – ADD1 REV2]
- Anexo: Directrices complementarias para la negociación de un acuerdo con el Reino Unido (...) en el que establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea. (29 de enero de 2018). [XT 21004/18 – ADD1 REV 2]

(Consejo Europeo)

- Conclusiones del Consejo Europeo, de 18 y 19 de junio de 2009. [11225/09]
- Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016. [EUCO 1/16]
- Carta del Presidente Donald Tusk a los miembros del Consejo Europeo, de 2 de febrero de 2016: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/02/02/letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/pdf> (Consultado a 30/06/2020).
- Orientaciones del Consejo Europeo, de 29 de abril de 2017. [EUCO XT 20004/17]
- Orientaciones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2017. [EUCO XT 20011/11]
- Conclusiones del Consejo Europeo, de 25 de noviembre de 2018. [EUCO XT 20015/18]

- Conclusiones del Consejo Europeo, de 13 de diciembre de 2018. [EUCO XT 20022/18]
- Conclusiones del Consejo Europeo, de 21 de marzo de 2019. [EUCO XT 20004/19]
- Conclusiones del Consejo Europeo de 10 de abril de 2019. [EUCO XT 20015/19]

JURISPRUDENCIA

- Judgment R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union, 03/11/2016. [2016] EWHC 2768 (Admin).
- Judgment R (on the application of Miller and another respondents) -v- Secretary for Exiting the European Union (Appellant), 24/01/2017. [2017] UKSC 5, on appeals from: [2016] EWHC 2768 (Admin).
- Judgment R (on the application of Miller) -v- The Prime Minister, 24/09/2019. [2019] UKSC 41, on appeals from: [2019] EWHC 2381 (QB).
- Sentencia del TJUE de 10 de diciembre de 2018, Wightnam y otros, C-621/18. [ECLI:EU:C:2018:299]

DOCUMENTOS OFICIALES DEL GOBIERNO DE REINO UNIDO

- Carta del Primer Ministro británico David Cameron al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 10 de noviembre de 2015:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (Consultado a 30/06/2020).
- Carta de la Primera Ministra Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 27 de marzo de 2017:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (Consultado a 30/06/2020).
- Brexit White Paper: *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, de 2 de febrero de 2017:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Pr_int.pdf (Consultado a 30/06/2020).

- Brexit White Paper: *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*, de 12 de julio de 2018:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf

(Consultado a 30/06/2020).

- Declaración del Gobierno de su Majestad del Reino Unido (...) respecto al Protocolo de Irlanda del Norte, de 11 de marzo de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785124/2019-03-11_Unilateral_Declaration.pdf (Consultado a 30/06/2020).

- Carta de la Primera Ministra británica Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 20 de marzo de 2019:

https://www.consilium.europa.eu/media/38668/20190320_may_letter_tusk_extension.pdf (Consultado a 30/06/2020).

- Carta de la Primera Ministra Theresa May al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 5 de abril de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793058/PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk_1_.pdf

(Consultado a 30/06/2020).

- Carta del Primer Ministro Boris Johnson al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de agosto de 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826166/20190819_PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk.pdf

(Consultado a 30/06/2020).

- Carta del Primer Ministro Boris Johnson al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de octubre de 2019 (Primera):

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840665/Letter_from_UK_to_EU_Council.pdf (Consultado a 30/06/2020).

- Carta del Primer Ministro Boris Johnson al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de 19 de octubre de 2019 (Segunda):

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840660/PM_to_Donald_Tusk_19_October_2019.pdf (Consultado a 30/06/2020).

- Discurso de la Primera Ministra Theresa May en Florencia de 22 de septiembre de 2017: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (Consultado a 30/06/2020).

REVISTAS, ESTUDIOS Y MONOGRAFÍAS

- MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J, “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, en *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, nº 43, 2016, p.7.

- MARTÍN MARTÍNEZ, M.M, “Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis: una revaluación a la luz de la jurisprudencia del TJUE” en *Revista de Derecho comunitario europeo*, nº49, 2014, p. 767.

- Briefing Paper No 08453 de 11 de abril de 2019, *The UK's EU Withdrawal Agreement*, HOUSE OF COMMONS LIBRARY.

- Briefing Paper No 7696 de 10 de junio de 2020. *Brexit timeline: events leading to the UK's exit from the European Union*, HOUSE OF COMMONS LIBRARY

- Study, PE 596.826 de noviembre de 2017, *UK Withdrawal ('Brexit') and the Good Friday Agreement*, PARLAMENTO EUROPEO.

- Study, PE 596.825 de noviembre de 2017, *Brexit and Ireland – Legal, Political and Economic Consideration*, PARLAMENTO EUROPEO.